

# HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr  
2636-19

meddelad i Stockholm den 30 juni 2020

## **KLAGANDE**

Länsstyrelsen i Stockholms län  
Box 22067  
104 22 Stockholm

## **MOTPART**

Stiftelsen Anna Whitlocks Minnesfond, 802007-4947  
c/o Handelsbanken Stiftelsetjänst  
106 70 Stockholm

## **ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE**

Kammarrätten i Stockholms dom den 18 april 2019 i mål nr 9523-18

## **SAKEN**

Tillsyn enligt stiftelselagen

---

## **HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE**

Högsta förvaltningsdomstolen avslår överklagandet.

Dok.Id 216859

---

**Postadress**  
Box 2293  
103 17 Stockholm

**Besöksadress**  
Birger Jarls torg 13

**Telefon**  
08-561 676 00  
**E-post:**  
hogstaforvaltningsdomstolen@dom.se  
www.hogstaforvaltningsdomstolen.se

**Telefax**  
08-561 678 20

**Expeditionstid**  
måndag–fredag  
08:00–16:30

**BAKGRUND**

1. Stiftelser står under tillsyn av länsstyrelserna. Om det kan antas att en stiftelses förvaltning inte utövas i enlighet med stiftelseförordnandet eller lagstiftningen på området eller om en styrelseledamot eller förvaltare annars missköter sitt uppdrag kan tillsynsmyndigheten ingripa genom bl.a. förelägganden eller förbud. Länsstyrelserna ska även, vid sidan av sin kontrollerande funktion, ge stiftelserna råd och upplysningar.
2. Stiftelsen Anna Whitlocks Minnesfond ska enligt stiftelseförordnandet använda avkastningen från stiftelsekapitalet till att dela ut stipendier och understöd till vissa angivna grupper. Styrelsen för stiftelsen vände sig till Länsstyrelsen i Stockholms län med en begäran om att få ta bundet kapital i anspråk för att uppfylla stiftelsens ändamål.
3. Länsstyrelsen beslutade i ett s.k. förhandsbesked att stiftelsen fick ta viss del av ackumulerad realisationsvinstavkastning i anspråk för sin ändamålsuppfyllelse. Enligt länsstyrelsen fanns det inte någon föreskrift i stiftelseförordnandet som hindrade detta.
4. Länsstyrelsen grundade sin möjlighet att lämna förhandsbeskedet på att den som tillsynsmyndighet på området enligt rättspraxis (RÅ83 2:62) även med bindande verkan kan uttala sig om huruvida en förvaltningsåtgärd som en stiftelse avser att vidta är godtagbar eller inte.
5. Tre år senare beslutade länsstyrelsen att återkalla förhandsbeskedet. Som skäl angavs att myndigheten numera ansåg att begreppet avkastning i stiftelseförordnandet endast avsåg löpande avkastning, dvs. räntor och utdelningar. Realisationsvinstavkastning föll därmed utanför begreppet och var därför inte utdelningsbara medel för stiftelsens ändamål. Eftersom länsstyrelsen i förhandsbeskedet hade gjort en felaktig tolkning av begreppet skulle förhandsbeskedet inte gälla framöver.

## DOM

Mål nr  
2636-19

6. Stiftelsen överklagade återkallelsebeslutet till Förvaltningsrätten i Stockholm och yrkade att det skulle undanröjas. Till stöd för sin talan anförde stiftelsen att länsstyrelsens förhandsbesked var ett gynnande förvaltningsbeslut. Sådana beslut får ändras eller återkallas endast i vissa situationer, exempelvis när myndigheten har förbehållit sig denna möjlighet i beslutet eller om den enskilde har vilselett myndigheten.
7. Länsstyrelsen invände att ett förhandsbesked inte innebär att en styrelse eller förvaltare ges en rätt att utföra en viss förvaltningsåtgärd utan rätten att vidta åtgärder följer av lagstiftningen och stiftelseförordnandet. Genom beskedet klargörs endast att tillsynsmyndigheten inte kommer att ingripa mot åtgärden i fråga. Ett förhandsbesked utgör därför inte ett gynnande förvaltningsbeslut utan det är ett internt ställningstagande som kan ändras om det visar sig vara felaktigt. Om förhandsbeskedet ska betraktas som ett gynnande förvaltningsbeslut måste det anses sakna rättslig verkan eftersom länsstyrelsen inte får ge tillstånd till att frångå föreskrifterna i stiftelseförordnandet.
8. Förvaltningsrätten biföll överklagandet och undanröjde det överklagade beslutet. Som skäl angavs att det lämnade förhandsbeskedet enligt praxis föll inom länsstyrelsens beslutskompetens. Det kunde därför inte anses sakna rättslig verkan. Då det inte förelegat förutsättningar för att ändra ett gynnande beslut hade länsstyrelsen inte haft fog för att återkalla förhandsbeskedet.
9. Kammarrätten i Stockholm avslag länsstyrelsens överklagande dit och angav som skäl följande. Förhandsbeskedet – som lämnats med stöd av RÅ83 2:62 – utgör ett gynnande förvaltningsbeslut. Eftersom det inte har varit fråga om att ändra, upphäva eller i särskilt fall åsidosätta stiftelseförordnandet hade länsstyrelsen i och för sig agerat inom sin beslutskompetens. Emellertid ges länsstyrelserna genom 1983 års rättsfall enbart kompetens att uttala sig om en viss planerad förvaltningsåtgärd, inte avseende hur ett visst begrepp i stiftelseförordnandet ska tolkas och inte heller i fråga om samtliga framtida förvaltningsåtgärder som gäller hur

# DOM

Mål nr  
2636-19

stiftelsens avkastning får användas. Mot bakgrund av att gränserna för länsstyrelsernas kompetens i detta avseende inte är klart definierade och att förhandsbeskedet är ett gynnade förvaltningsbeslut som fått laga kraft var emellertid kompetensöverskridandet inte av sådant slag att beslutet skulle anses sakna rättslig verkan. Då förhandsbeskedet inte hade förenats med något återkallelseförbehåll och det inte heller kommit fram att någon annan grund för återkallelse hade förelegat sänkades möjlighet att återkalla förhandsbeskedet.

## **YRKANDEN M.M.**

10. *Länsstyrelsen i Stockholms län* yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen ska upphäva kammarrättens och förvaltningsrättens avgöranden och fastställa länsstyrelsens återkallelsebeslut.
11. *Stiftelsen Anna Whitlocks Minnesfond* anser att överklagandet ska avslås.

## **SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET**

### **Frågan i målet**

12. Frågan i målet gäller länsstyrelsens befogenhet att inom ramen för sin tillsynsverksamhet meddela respektive återkalla ett s.k. förhandsbesked.

### **Rättslig reglering m.m.**

13. Av 2 kap. 1 § stiftelselagen (1994:1220) framgår att föreskrifterna i stiftelseförordnandet ska följas vid förvaltningen av stiftelsens angelägenheter, om inte föreskrifterna strider mot någon bestämmelse i den lagen. Enligt 3 § första stycket svarar styrelsen eller förvaltaren för att föreskrifterna i stiftelseförordnandet följs.
14. Av 9 kap. 1 § första stycket framgår att en stiftelse med egen förvaltning står under tillsyn av den länsstyrelse som är tillsynsmyndighet i det län där stiftelsens

styrelse har sitt säte. Enligt 3 § första stycket ska länsstyrelsen ingripa bl.a. om det kan antas att stiftelsens förvaltning inte utövas i enlighet med stiftelseförordnandet eller bestämmelserna i lagen. Enligt andra stycket ska länsstyrelsen ge stiftelserna råd och upplysningar.

15. Enligt 9 kap. 5 § första stycket 2 och 3 kan tillsynsmyndigheten förelägga en eller flera styrelseledamöter eller förvaltaren att fullgöra sina åligganden respektive förbjuda en eller flera styrelseledamöter eller förvaltaren att verkställa ett beslut eller, om beslutet har verkställts, förelägga en eller flera styrelseledamöter eller förvaltaren att göra rättelse om det kan ske.

#### **Högsta förvaltningsdomstolens bedömning**

16. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterar att det aktuella förhandsbeskedet har getts den utformningen att stiftelsen tillåts att i enlighet med sin begäran ta viss del av ackumulerad avkastning i form av realisationsvinster i anspråk för att fullfölja stiftelsens ändamål. Länsstyrelsens ställningstagande i detta avseende får anses ha en sådan handlingsdirigerande effekt i förhållande till stiftelsen att det utgör ett gynnande förvaltningsbeslut och inte endast ett internt ställningstagande.
17. I stiftelselagen finns inte någon bestämmelse som ger länsstyrelserna befogenhet att meddela beslut av nu aktuellt slag. Länsstyrelsen har i stället grundat sin beslutanderätt på rättsfallet RÅ83 2:62. I rättsfallet uttalas att av de befogenheter att ingripa i olika avseenden som tillsynsmyndigheten vid den tiden hade enligt lagen (1929:116) om tillsyn över stiftelser (tillsynslagen) fick anses följa att den också på framställning av en stiftelse med bindande verkan kunde uttala om en planerad förvaltningsåtgärd kunde godkännas eller inte.
18. Rättsfallet måste emellertid läsas mot bakgrund av att det vid tiden för avgörandet saknades en allmän lagstiftning om stiftelser. I tillsynslagen begränsades regleringen i huvudsak till ett antal bestämmelser om tillsyn av endast vissa stiftelser.

19. Genom stiftelselagen – som trädde i kraft 1996 samtidigt som tillsynslagen upphävdes – infördes en allmän och mer heltäckande lagstiftning avseende stiftelser. När det gäller tillsynen framhålls i förarbetena behovet av att i stiftelselagen, tydligare än vad som var fallet i tillsynslagen, slå fast under vilka förutsättningar tillsynsmyndigheterna ska ha rätt och skyldighet att ingripa. Vidare framhålls behovet av att närmare precisera på vilket sätt tillsynsmyndigheterna får ingripa och vilken service det åligger myndigheterna att ge stiftelserna. I sammanhanget räknas det upp ett antal lagrum som anger vilka frågor som tillsynsmyndigheterna enligt dessa bestämmelser kan komma att befatta sig med (prop. 1993/94:9 s. 87 och 195).
20. Mot denna bakgrund anser Högsta förvaltningsdomstolen att en länsstyrelse numera vid sin tillsyn enligt stiftelselagen inte får besluta i andra frågor än vad som anges i lagen. Eftersom stiftelselagen inte ger en tillsynsmyndighet befogenhet att på förhand besluta om tilltänkta åtgärder är i överensstämmelse med en stiftelses föreskrifter har länsstyrelsen överskridit sin kompetens genom förhandsbeskedet.
21. Även om det inte kan uteslutas att ett beslut som en myndighet har meddelat utanför sin kompetens i vissa fall ska anses sakna rättslig verkan finns det enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening inte skäl att fränkänna förhandsbeskedet, som visserligen inneburit ett kompetensöverskridande men som har en nära anknytning till den tillsynsverksamhet som åligger myndigheten, rättslig verkan.
22. Ett beslut som till sin karaktär är gynnande får endast under vissa förutsättningar ändras eller återkallas. Så har i praxis ansetts tillåtet bl.a. om myndigheten i beslutet har förbehållit sig denna möjlighet eller om den enskilde har utverkat beslutet genom att vilseleda myndigheten. Denna praxis kommer numera till uttryck i 37 § förvaltningslagen (2017:900). Däremot får en myndighet inte återkalla eller ändra ett gynnande beslut av t.ex. det skälet att myndigheten anser sig

ha gjort en felbedömning av faktiska omständigheter eller tolkat lagstiftning eller praxis fel.

23. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterar att förhandsbeskedet inte är förenat med något återkallelseförbehåll. Det har inte heller gjorts gällande att det annars funnits någon i praxis accepterad grund för att återkalla beslutet. Länsstyrelsen har således inte haft rätt att återkalla förhandsbeskedet. Överklagandet ska därför avslås.

---

---

---

---

---

I avgörandet har deltagit justitieråden Henrik Jermsten, Kristina Ståhl, Thomas Bull, Ulrik von Essen och Mats Anderson.

Föredragande har varit justitiesekreteraren Cecilia Torstensson.